

## Obrady w Kopenhadze

# Zebranie łączników najwyższych organów kontroli UE

Na tegorocznym zebraniu, w kwietniu br., łącznicy najwyższych organów kontroli (NOK) Unii Europejskiej omawiali zakres tematyczny najbliższego zebrania Komitetu Kontaktowego i możliwości zwiększenia skuteczności jego działania, poruszyli kwestię rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie przyszłej roli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, ustaleń odnoszących się do europejskich standardów rachunkowości sektora publicznego, a także usprawnienia przepływu informacji o kontrolach w sprawach dotyczących UE. W zebraniu, w charakterze obserwatorów, uczestniczyli także łącznicy z najwyższych organów kontroli krajów kandydujących i potencjalnie kandydujących do Unii Europejskiej. Obradom przewodniczyła łączniczka Urzędu Kontroli Państwowej Danii.

### EWA MIĘKINA

#### Sprawy do rozważenia przez Komitet Kontaktowy

Głównym punktem obrad<sup>1</sup> był stan przygotowań do najbliższego zebrania Komitetu Kontaktowego (KK) w Luksemburgu, zaplanowanego na 16 i 17 października br. Łącznicy

dyskutowali o zagadnieniach, którymi – ze względu na znaczenie dla najwyższych organów kontroli UE – powinni zająć się ich prezesi podczas obrad Komitetu. Istotną kwestią wydaje się współpraca między NOK a Europejskim Trybunałem Obrachunkowym (ETO), której intensyfikację postuluje Parlament Europejski w rezolucji z 4 lutego br.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Łącznicy najwyższych organów kontroli państw Unii Europejskiej oraz ETO spotykają się raz do roku w celu omówienia zagadnień z zakresu kontroli środków unijnych, jakie – ich zdaniem – powinny być przedmiotem corocznych obrad Komitetu Kontaktowego prezesów NOK i ETO. Na temat poprzedniego zebrania zob. E. Miękina: *Zebranie łączników NOK UE – obrady w Budapeszcie*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2013.

<sup>2</sup> *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 4 lutego 2014 r. w sprawie przyszłej roli Trybunału Obrachunkowego. Procedura powoływania członków Trybunału Obrachunkowego: konsultacja z Parlamentem Europejskim (2012/2064(INI))*, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0060+0+DOC+XML+V0//PL>>.

Zwraca w niej uwagę na konieczność pogłębienia współpracy w zakresie kontroli Trybunału w odniesieniu do zarządzania dzielonego<sup>3</sup>, wymiany informacji, identyfikacji obszarów ryzyka lub większego zaangażowania NOK w kontrole prowadzone przez Trybunał w państwach członkowskich. Ze względu na zawarte w rezolucji istotne oczekiwania Parlamentu Europejskiego wobec najwyższych organów kontroli, również sama rezolucja może stanowić ważny temat dyskusji na forum szefów NOK UE.

Wśród zagadnień do omówienia na najbliższym zebraniu Komitetu Kontaktowego znajdzie się prawdopodobnie strategia Europa 2020, czyli wspólny unijny program gospodarczy stanowiący plan wyjścia z kryzysu oraz pobudzenia wzrostu gospodarczego, zatwierdzony w czerwcu 2010 r. (w 2015 r. nastąpi jego śródkokresowy przegląd), i europejski okres oceny (*European semester*), czyli sześciomiesięczny okres, kiedy to – począwszy od stycznia 2011 r. – odbywa się coroczny przegląd polityki budżetowej i strukturalnej państw członkowskich UE w celu wykrycia ewentualnych niezgodności. Szefowie NOK UE poznali jego założenia i cele w trakcie seminarium, które odbyło się podczas zebrania

Komitetu Kontaktowego w październiku 2011 r. Tegoroczne zebranie Komitetu byłoby okazją do zapoznania się z dotychczasowym funkcjonowaniem europejskiego okresu oceny.

Ważnym tematem dla NOK – szczególnie z państw członkowskich strefy euro – jest również unia bankowa, zaproponowana przez Komisję Europejską w celu wzmocnienia regulacji sektora bankowego. Jej zasadniczym elementem ma być nadzór bankowy w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego, z wiodącą rolą Europejskiego Banku Centralnego, określoną w art. 127 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>4</sup>. Dyskusje nad kształtem unii mogą bowiem prowadzić do ewentualnych propozycji związanych z możliwościami kontrolowania przez NOK instytucji nadzoru finansowego.

Łącznicy uzgodnili projekt dokumentu określającego zasady działania tak zwanego mechanizmu wczesnego ostrzegania (*early warning mechanism*), pozwalającego na bieżące monitorowanie zmian w zarządzaniu gospodarczym UE, a zwłaszcza procesów legislacyjnych, które mogą mieć wpływ na działalność europejskich

<sup>3</sup> Zgodnie z art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Komisja Europejska wykonuje budżet we współpracy z państwami członkowskimi. Odbywa się to m.in. w trybie tzw. zarządzania dzielonego (art. 58 rozporządzenia PE i Rady nr 966/2012 z 25.10.2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii), w ramach którego prawie 80% środków unijnych wydawanych jest i zarządzanych przez państwa członkowskie, które również są odpowiedzialne za kontrolę tych środków (ostateczną odpowiedzialność za wykonanie budżetu ponosi jednak Komisja Europejska).

<sup>4</sup> Jednolity mechanizm nadzorczy (ang. *Single Supervisory Mechanism – SMM*) zaczął działać w listopadzie 2013 r. EBC ma – od listopada 2014 r. – sprawować nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi i będzie odpowiadać za skuteczne funkcjonowanie mechanizmu, współpracując w tym zakresie z właściwymi instytucjami krajowymi w ramach tzw. wspólnych zespołów nadzorczych (*Joint Supervisory Teams*). Pozostałymi elementami unii bankowej będą system gwarancji depozytów (*deposit-guarantee schemes*) oraz fundusze naprawcze (tzw. *resolution fund*) ułatwiające restrukturyzację i likwidację upadających banków.

NOK. Dokument został przygotowany przez grupę zadaniową KK do opracowania stanowiska w sprawie roli i zadań NOK w związku z ich ewentualnym udziałem w przyszłych procesach legislacyjnych (jej członkiem jest Najwyższa Izba Kontroli). W 2013 r. grupa przedstawiła propozycje, które umożliwiłyby Komitetowi szybsze reagowanie na ewentualne zmiany, jednak Komitet na zebraniu w 2013 r. postanowił, że grupa powinna kontynuować prace i uszczegółowić swoje propozycje modyfikacji jego działania<sup>5</sup>. W związku z tym grupa opracowała nowy dokument o mechanizmie wczesnego ostrzegania. Tymczasowo mechanizm miałby być koordynowany przez ETO, a decyzja co do jego kontynuowania lub ewentualnych zmian zostałaby podjęta przez szefów NOK UE najpóźniej w 2017 r., na podstawie oceny jego funkcjonowania.

Jednym z tematów – ważnych z punktu widzenia szefów europejskich NOK – jest również stan uzgodnień dotyczących europejskich standardów rachunkowości sektora publicznego (EPSAS)<sup>6</sup>. W 2013 r. Komitet Kontaktowy powołał grupę zadaniową ds. EPSAS w celu ścisłego monitorowania procesu ich opracowywania. Na zebraniu w Kopenhadze przedstawiciele niemieckiej Federalnej Izby Obrachunkowej poinformowali o harmonogramie przyjętym dla wprowadzenia EPSAS w państwach członkowskich: w polowie br. Komisja Europejska ma wydać

specjalny komunikat w tej sprawie, pod koniec 2015 r. oczekuje się rozporządzenia ramowego, które miałyby wejść w życie na początku 2016 r. Europejskie standardy rachunkowości sektora publicznego miałyby zostać wdrożone przez państwa członkowskie do końca 2020 r. Z uwagi na znaczenie, jakie dla NOK może mieć wprowadzenie tych standardów, łącznicy będą rekomendować Komitetowi przedłużenie mandatu dla grupy zadaniowej, która kontynuowałaby monitorowanie wspomnianego wyżej procesu.

W tym kontekście przedstawiciel gospodarzy zaprezentował analizę przeprowadzoną przez duński Urząd Kontroli Państwowej odnośnie do zastosowania IPSAS w Danii, które porównano z duńskimi standardami rachunkowości sektora publicznego. Przedstawione wnioski jednoznacznie wskazują na znaczące różnice w obu systemach, a także niewłaściwe dostosowanie IPSAS do specyfiki sektora publicznego, m.in. pod względem terminologicznym. Z analizy wynika również, że ewentualne wprowadzenie IPSAS niekoniecznie musi prowadzić do zwiększenia rozliczalności i przejrzystości, zarówno w kontekście krajowym, jak i unijnym.

### **Organizacja i funkcjonowanie Komitetu Kontaktowego**

Jeśli Komitet Kontaktowy przyjmie propozycję utworzenia mechanizmu wczesnego

<sup>5</sup> Więcej zob. E. Miękina: *Europejskie NOK wobec zmian w zarządzaniu – doroczne zebranie Komitetu Kontaktowego*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2013.

<sup>6</sup> *European Public Sector Accounting Standards*, czyli europejski odpowiednik – promowany przez Komisję Europejską – międzynarodowych standardów rachunkowości sektora publicznego (IPSAS).

ostrzegania, nieodzowne będzie wprowadzenie zmian w dwóch dokumentach określających wewnętrzną organizację i tryb działania Komitetu. Są to: „Wytyczne proceduralne” i „Oświadczenie w sprawie roli urzędującego przewodniczącego”. Dlatego też na zebraniu w Kopenhadze łącznik Najwyższej Izby Kontroli, Jacek Mazur, przedstawił propozycję zmian, które mają na celu zwiększenie efektywności prac Komitetu. Chodzi między innymi o wprowadzenie pisemnej procedury podejmowania decyzji przez Komitet i lepszą koordynację działań łączników w okresach między zebraniem Komitetu.

Jednym ze strategicznych celów Komitetu Kontaktowego jest wymiana wiedzy w sprawach związanych z Unią Europejską, dlatego tak ważne – z punktu widzenia NOK UE – jest skuteczne dzielenie się doświadczeniami. W związku z tym łącznik NIK przedstawił propozycję usprawnienia przepływu informacji o kontrolach w sprawach związanych z UE, przeprowadzanych przez europejskie najwyższe organy kontroli. Wymiana tego rodzaju informacji odbywa się na różnych płaszczyznach: na każdym z zebrania Komitetu Kontaktowego prezentowane są doświadczenia kilku NOK, ponadto NOK informują się nawzajem o planowanych kontrolach z tego obszaru w danym roku, niektóre z nich zamieszczają też skróty sprawozdań z kontroli na swoich

stronach internetowych. Najszybszym źródłem informacji jest jednak – a przynajmniej powinna być – platforma intranetowa Komitetu Kontaktowego, na której NOK publikują streszczenia kontroli, jakie w danym roku przeprowadziły w sprawach związanych z UE. Niestety, od kilku lat tylko trzy najwyższe organy kontroli (w tym NIK) regularnie umieszczają tam tego typu dokumenty, co sprawia, że w praktyce system ten nie funkcjonuje tak jak powinien. Dlatego też celowe wydaje się zbadanie, w jaki sposób NOK mogłyby skuteczniej wykorzystywać platformę intranetową Komitetu.

### **Działalność grup roboczych oraz sieci współpracy Komitetu**

Łącznik fińskiego Urzędu Kontroli Państwowej przedstawił dotychczasowy przebieg prac sieci współpracy KK ds. kontroli polityki fiskalnej, w tym wstępne wyniki analizy wdrażania paktu fiskalnego w poszczególnych państwach członkowskich<sup>7</sup>. Badanie przeprowadzone wśród NOK UE wskazuje na zadowalające wdrażanie paktu w państwach członkowskich, zgodnie z jego podstawowymi założeniami, a także brak – deklarowany przez większość ankietowanych NOK – ryzyka związanego ze stosowaniem zasad wynikających z paktu. Raport z badania będzie omawiany na seminarium sieci współpracy w czerwcu br.

---

<sup>7</sup> Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej z 2 marca 2012 r., potocznie zwany „paktem fiskalnym”, został podpisany przez 25 państw członkowskich UE, w tym wszystkie państwa strefy euro, w celu zapewnienia przez rządy stabilnych finansów publicznych oraz unikania nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zobowiązał on kraje strefy euro do utworzenia niezależnych organów monitorujących politykę fiskalną – tzw. rad fiskalnych.

w Wiedniu, a ostateczne wyniki zostaną zaprezentowane na październikowym zebraniu Komitetu. Z uwagi na to, że w zeszłym roku Komitet włączył w kompetencje sieci zagadnienia dotyczące unii bankowej (w szczególności jednolity mechanizm nadzorczy) oraz europejskiego zarządzania gospodarczego, łącznicy odpowiednio niemieckiej Federalnej Izby Obrachunkowej oraz austriackiej Izby Obrachunkowej poinformowali o procesach, jakie zaszły od tego czasu w tych dwóch obszarach<sup>8</sup>.

Choć grupa zadaniowa KK do zbadania możliwości współpracy między NOK i Eurostat oraz krajowymi urzędami statystycznymi zakończyła swoją działalność w 2012 r., to Komitet polecił łącznikom dalsze monitorowanie wyników jej prac i przedstawienie sprawozdania przed upływem 2015 r.<sup>9</sup> Na poprzednim zebraniu Komitet powierzył to zadanie Najwyższej Izbie Kontroli. W Kopenhadze zastępca łącznika NIK, Ewa Miękina, zaprezentowała wstępne wyniki ankiety przeprowadzonej przez Izbę wśród NOK UE na temat ich współpracy z krajowymi urzędami statystycznymi. Łącznicy odpowiedzieli na pytania dotyczące podpisania porozumienia o współpracy między obiema instytucjami, kontrolowania danych źródłowych na potrzeby procedury nadmiernego deficytu, wymiany informacji i współpracy merytorycznej. Raport końcowy zostanie przedstawiony na październikowym

zebraniu Komitetu, jednak już teraz wstępne wyniki ankiety wskazują na istnienie zarówno potencjalnych obszarów, w których współpraca NOK z krajowymi urzędami statystycznymi mogłaby zostać rozszerzona, jak i ograniczeń w dotychczasowym współdziałaniu.

Łącznik rumuńskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawił projekt uchwały w sprawie działalności grupy roboczej KK ds. VAT, uwzględniający dążenia grupy do przyjęcia wspólnego podejścia w zwalczaniu nadużyć związanych z VAT w Unii Europejskiej. Z kolei w wyniku dyskusji nad dalszym funkcjonowaniem sieci współpracy KK ds. krajowych sprawozdań o zarządzaniu środkami UE, która działa obecnie pod przewodnictwem Powszechnej Izby Obrachunkowej Holandii, zaproponowano, że sieć skoncentruje się na przeprowadzeniu wspólnego badania porównawczego kilku wybranych tematów (niekoniecznie objętych kontrolami NOK).

## Doświadczenia kontrolne w sprawach dotyczących UE

Spotkanie w Kopenhadze umożliwiło kilku najwyższym organom kontroli upowszechnienie swoich doświadczeń z kontroli zagadnień związanych z Unią Europejską. Przedstawiciel duńskiego Urzędu Kontroli Państwowej poinformował o trwającej kontroli absorpcji funduszy strukturalnych i środków na rozwój obszarów wiejskich

<sup>8</sup> Uchwała CC-R-2013-01 w sprawie kontynuacji prac sieci współpracy ds. kontroli polityki fiskalnej, <[http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/CC-R-2013-01/CC%202013%20Resolution%2001\\_EN .pdf](http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/CC-R-2013-01/CC%202013%20Resolution%2001_EN.pdf)>.

<sup>9</sup> Uchwała CC-R-2012-02 w sprawie współpracy najwyższych organów kontroli z Eurostat i krajowymi urzędami statystycznymi, <[http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/9919715/9919715\\_PL.PDF](http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/9919715/9919715_PL.PDF)>.

(kontrola zakończy się w sierpniu br.). Chodzi o środki, jakie Dania otrzymała z budżetu UE i które musi wydać w ciągu dwóch lat – tak krótki okres stanowi znaczące wyzwanie dla duńskiej administracji publicznej.

Łącznik szwedzkiego Urzędu Kontroli Państwowej przedstawił wnioski z kontroli, którą jego urząd przeprowadził w celu zbadania, czy szwedzki rząd i właściwe władze skutecznie działały na rzecz osiągnięcia celów programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013, którego budżet (współfinansowany przez UE i rząd Szwecji) wynosił 4 miliardy euro. Kontrola wykazała rozbieżność priorytetów budżetowych ustalonych przez rząd i celów programu, niezbyt precyzyjne zrozumienie tych celów przez właściwe władze, a także niewykorzystanie przez nie wniosków płynących z oceny programu.

Łącznik Najwyższej Izby Kontroli omówił podstawowe założenia kontroli, którą prowadzi obecnie Izba, badając przygotowanie administracji publicznej do wdrożenia polityki strukturalnej na lata 2014–2020 w Polsce. Omówił możliwe

ryzyko na różnych etapach, w tym opóźnienia na skutek ewentualnego niezatwierdzenia przez Komisję Europejską umowy partnerstwa lub krajowych i regionalnych programów operacyjnych, dotyczące utworzenia systemów zarządzania i kontroli wykorzystania środków unijnych, a także wynikające z dostosowania prawa krajowego do nowych przepisów unijnych. Nawiązując do przedstawionych informacji, łącznik chorwackiego Państwowego Urzędu Kontroli poinformował o rozpoczęciu podobnej kontroli, a łączniczka bułgarskiej Izby Obrachunkowej – o zakończeniu kilka miesięcy temu kontroli zbliżonej tematycznie. Niewątpliwie temat ten okazał się istotny dla łączników – na październikowym zebraniu Komitetu w Luksemburgu Najwyższa Izba Kontroli przedstawi prawdopodobnie wyniki swojej kontroli.

**EWA MIĘKINA**  
zastępca łącznika NIK z ETO,  
Departament Strategii NIK